



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

9 februari 2023*

„Prejudiciële verwijzing – Associatieovereenkomst EEG-Turkije – Besluit nr. 1/80 – Artikelen 6 en 7 – Turkse onderdanen die reeds tot de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behoren en een daarmee samenhangend verblijfsrecht hebben – Besluiten van de nationale autoriteiten waarbij het verblijfsrecht van Turkse onderdanen die al meer dan twintig jaar legaal in de betrokken lidstaat verblijven, wordt ingetrokken op grond dat zij een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving – Artikel 13 – ‚Standstill’-clausule – Artikel 14 – Rechtvaardiging – Redenen van openbare orde”

In zaak C-402/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 23 juni 2021, ingekomen bij het Hof op 30 juni 2021,

in de procedure

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

tegen

S,

en in de procedures

E,

C

tegen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

* Procestaal: Nederlands.

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen (rapporteur), N. Wahl en J. Passer, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 september 2022,

gelet op de opmerkingen van:

- E, vertegenwoordigd door A. Durmus en E. Köse, advocaten,
- C, vertegenwoordigd door A. Agayev en Š. Petković, advocaten,
- S, vertegenwoordigd door N. van Bremen, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M.K. Bulterman en A. Hanje als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door M. Brochner Jespersen, J. Farver Kronborg, V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff en Y. Thyregod Kollberg als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Martin en H. van Vliet als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 6, 7, 13 en 14 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (hierna: „besluit nr. 1/80”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland; hierna: „Staatssecretaris”) en S, en twee andere gedingen tussen respectievelijk E en C en de Staatssecretaris, over de vaststelling door de Staatssecretaris van besluiten tot intrekking van het verblijfsrecht van S, E en C (hierna gezamenlijk: „betrokkenen”) en tot verwijdering van S, E en C van het Nederlandse grondgebied.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Associatieovereenkomst

- 3 De Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 in Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „Associatieovereenkomst”) heeft volgens artikel 2, lid 1, ervan ten doel de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met volledige inachtneming van de noodzaak de versnelde ontwikkeling van de economie van de Republiek Turkije en de verruiming van de werkgelegenheid en de verbetering van de levensomstandigheden van het Turkse volk te verzekeren.
- 4 Daartoe voorziet de Associatieovereenkomst in een voorbereidende fase, die de Republiek Turkije de mogelijkheid biedt haar economie met steun van de Gemeenschap te versterken (artikel 3 van deze overeenkomst), een overgangsfase, tijdens welke de overeenkomstsluitende partijen zorg dragen voor het geleidelijk tot stand brengen van een douane-unie en het nader tot elkaar brengen van het economische beleid (artikel 4 van die overeenkomst), en een definitieve fase, die op de douane-unie is gegrondvest en die de versterking van de coördinatie van het economische beleid van de overeenkomstsluitende partijen inhoudt (artikel 5 van die overeenkomst).
- 5 Artikel 6 van de Associatieovereenkomst luidt:
„Teneinde de toepassing en de geleidelijke ontwikkeling van de associatieregeling te verzekeren, verenigen de overeenkomstsluitende partijen zich in een Associatieraad, die handelt binnen de grenzen van de hem door de [Associatieovereenkomst] verleende bevoegdheden.”

Aanvullend Protocol

- 6 Het Aanvullend Protocol, ondertekend te Brussel op 23 november 1970 en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB 1972, L 293, blz. 1; hierna: „Aanvullend Protocol”), dat overeenkomstig artikel 62 ervan deel uitmaakt van de Associatieovereenkomst, bepaalt in artikel 1 de voorwaarden waaronder, de wijze waarop en het tempo waarin de in artikel 4 van die overeenkomst bedoelde overgangsfase zal verlopen.
- 7 Het Aanvullend Protocol bevat een titel II, met als opschrift „Verkeer van personen en diensten”, waarvan hoofdstuk I betrekking heeft op „werknemers” en hoofdstuk II „Recht van vestiging, diensten en vervoer” als opschrift heeft.
- 8 Artikel 59 van dit Protocol bepaalt:
„Op de onder dit Protocol vallende gebieden, mag de behandeling van [de Republiek] Turkije niet gunstiger zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het [EG-Verdrag].”

Besluit nr. 1/80

9 Hoofdstuk II („Sociale bepalingen”) van besluit nr. 1/80 bevat een deel 1 („Arbeidsmarktvragestukken en vraagstukken in verband met het vrije verkeer van werknemers”), waarin de artikelen 6 tot en met 16 van dit besluit zijn opgenomen.

10 In artikel 6 van dat besluit is bepaald:

„1. Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort:

- na een jaar legale arbeid in die lidstaat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;
- na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die lidstaat;
- na vier jaar legale arbeid, in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst zijner keuze.

[...]

3. De wijze van toepassing van de leden 1 en 2 wordt geregeld in de nationale voorschriften.”

11 Artikel 7 van dat besluit bepaalt:

„Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen:

- hebben het recht om – onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang – te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert ten minste 3 jaar aldaar legaal wonen;
- hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste 5 jaar aldaar legaal wonen.

Kinderen van Turkse werknemers die in het gastland een beroepsopleiding hebben voltooid, kunnen, ongeacht hoelang zij in de betreffende lidstaat wonen, in die lidstaat op ieder arbeidsaanbod reageren, op voorwaarde dat één van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in de betrokken lidstaat heeft gewerkt.”

12 Artikel 13 van besluit nr. 1/80 bepaalt:

„De lidstaten van de Gemeenschap en [de Republiek] Turkije mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn.”

13 Artikel 14 van dit besluit luidt:

„1. De bepalingen van dit deel worden toegepast onder voorbehoud van beperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

2. Zij doen geen afbreuk aan de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit nationale wetgevingen of uit bilaterale overeenkomsten tussen [de Republiek] Turkije en de lidstaten van de Gemeenschap, voor zover daarbij voor hun onderdanen een gunstigere regeling is vastgesteld.”

14 Overeenkomstig artikel 16 van dit besluit zijn de bepalingen van deel 1 van hoofdstuk II ervan van toepassing met ingang van 1 december 1980.

Richtlijn 2003/109

15 Artikel 12 van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44, met rectificatie in PB 2006, L 169, blz. 60), met als opschrift „Bescherming tegen verwijdering”, bepaalt:

„1. De lidstaten mogen uitsluitend een besluit tot verwijdering ten aanzien van een langdurig ingezetene nemen, wanneer hij een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt.

2. Het in lid 1 bedoelde besluit mag niet op economische gronden berusten.

3. Alvorens tot verwijdering van een langdurig ingezetene wordt besloten, houden de lidstaten rekening met de volgende elementen:

- a) de duur van het verblijf op het grondgebied,
- b) de leeftijd van de betrokkene,
- c) de gevolgen voor de betrokkene en de leden van zijn gezin,
- d) het bestaan van banden met het land van verblijf of het ontbreken van banden met het land van herkomst.

[...]”

Nederlands recht

Vreemdelingenwet

16 Artikel 22 van de Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Stb. 2000, 495), in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie (hierna: „Vw”), bepaalt:

„[...]”

2. De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, bedoeld in artikel 20, kan worden ingetrokken indien:

[...]

c. de houder daarvan bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel hem ter zake de maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, is opgelegd; of

d. de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de gronden, bedoeld in het tweede lid.”

Vreemdelingenbesluit

17 Artikel 3.86 van het Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Stb. 2000, 497), in de versie die van toepassing was tot 1 juli 2012 (hierna: „Vb”), luidde als volgt:

„[...]

4. De aanvraag [tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd] kan voorts worden afgewezen op grond van artikel 18, eerste lid, onder e, [Vw] indien de vreemdeling wegens ten minste vijf misdrijven, dan wel bij een verblijfsduur korter dan twee jaar wegens ten minste drie misdrijven, bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis een gevangenisstraf of jeugddetentie, een taakstraf of een maatregel als bedoeld in artikel 37a, 38m, of 77h, vierde lid, onder a of b, van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd, bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd, dan wel het buitenlandse equivalent van een dergelijke straf of maatregel is opgelegd, en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de in het vijfde lid bedoelde norm.

5. De in het vierde lid bedoelde norm bedraagt bij een verblijfsduur van:

[...]

ten minste 15 jaar, maar minder dan 20 jaar: 14 maanden.

[...]

11. In afwijking van de voorgaande leden wordt de aanvraag [tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd] niet afgewezen:

[...]

b) bij een verblijfsduur van twintig jaren.

[...]”

18 Artikel 3.98 Vb bepaalt:

„1. De verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd kan op grond van artikel 22, tweede lid, onder c, [Vw] worden ingetrokken, indien de vreemdeling wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis een gevangenisstraf, een taakstraf of maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, dan wel het buitenlands equivalent daarvan, is opgelegd, en de totale duur van de straffen of maatregelen ten minste gelijk is aan de norm, bedoeld in artikel 3.86, tweede, derde dan wel vijfde lid.

2. De artikelen 3.86 en 3.87 zijn van overeenkomstige toepassing.”

19 Artikel 8.7 Vb luidt als volgt:

„1. Deze paragraaf is van toepassing op vreemdelingen die de nationaliteit bezitten van een staat die partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, dan wel van Zwitserland, en die zich naar Nederland begeven of in Nederland verblijven.

[...]”

20 Artikel 8.22 Vb luidt:

„1. Onze Minister kan het rechtmatig verblijf ontzeggen of beëindigen, om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, indien het persoonlijke gedrag van de vreemdeling een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Alvorens hierover een besluit te nemen, houdt Onze Minister in het bijzonder rekening met de duur van het verblijf van de betrokkene in Nederland, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie en sociale en culturele integratie in Nederland en met de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van herkomst.

[...]

3. Tenzij dwingende redenen van openbare veiligheid daartoe nopen, wordt het rechtmatig verblijf niet beëindigd, indien de vreemdeling:

a. in de voorafgaande tien jaar in Nederland heeft gewoond; [...]

[...]”

21 Artikel I van het Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (Stb. 2012, 158), in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie (hierna: „besluit van 26 maart 2012”), heeft het Vb als volgt gewijzigd.

22 De bewoordingen van artikel 3.86, vijfde lid, Vb zijn vervangen door de volgende tekst:

„De in het vierde lid bedoelde norm bedraagt bij een verblijfsduur van:

[...]

ten minste 15 jaar: 14 maanden.”

- 23 De bewoordingen van het elfde lid van artikel 3.86 Vb, dat is vernummerd tot het tiende lid, zijn vervangen door de volgende tekst:

„In afwijking van de voorgaande leden wordt de aanvraag niet afgewezen bij een verblijfsduur van tien jaren, tenzij er sprake is van:

- a. een misdrijf als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht;
- b. een misdrijf uit de Opiumwet waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld.”

- 24 Artikel II van het besluit van 26 maart 2012 bepaalt:

„Dit besluit blijft buiten toepassing ten aanzien van de vreemdeling wiens verblijf op grond van het recht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van dit besluit niet kon worden beëindigd.”

Vreemdelingencirculaire 2000

- 25 Paragraaf B10/2.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000, in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie, bepaalt:

„[...]

Openbare orde en openbare veiligheid

Op grond van artikel 8.22, eerste lid, Vb ontzegt of beëindigt de [Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)] het rechtmatig verblijf als het persoonlijke gedrag van een burger van de Unie of diens familielid een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, tenzij analoge toepassing van artikel 3.77 of 3.86 Vb niet tot verblijfsbeëindiging zou leiden.

[...]”

- 26 In paragraaf B12/2.8 van deze Vreemdelingencirculaire, in de versie die van toepassing is op de hoofdgedingen, staat te lezen:

„IND trekt de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd in als zich een omstandigheid voordoet als genoemd in artikel 22, tweede lid, Vw en als de artikelen 3.97 en 3.98 Vb hierop geen uitzondering maken.”

Hoofdingen en prejudiciële vragen

Hoofdingen

Hoofding waar S betrokken is

- 27 S, Turks staatsburger, verblijft sinds 15 februari 1983 rechtmatig in Nederland en is sinds 9 maart 1992 houder van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd.
- 28 Bij besluit van 5 oktober 2017 heeft de Staatssecretaris op grond van artikel 3.98 Vb en artikel 3.86 Vb, zoals gewijzigd bij het besluit van 26 maart 2012 (hierna: „aangescherpte glijdende schaal”), de verblijfsvergunning van S ingetrokken, hem opgedragen het Nederlandse grondgebied onmiddellijk te verlaten en een inreisverbod tegen hem uitgevaardigd voor dit grondgebied.
- 29 Reden voor dit besluit was dat S sinds november 1994 39 keer door de strafrechter was veroordeeld voor misdrijven waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd en de totale duur van de onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraffen – 66 maanden – in relatie tot zijn rechtmatige verblijfsduur in Nederland voldeed aan de eisen van de aangescherpte glijdende schaal. Reden voor dat besluit was eveneens dat het persoonlijke gedrag van S een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormde voor een fundamenteel belang van de samenleving omdat hij, ten eerste, ernstige misdrijven had gepleegd, waaronder diefstal met geweld, diefstal door middel van braak en handelen in harddrugs, en, ten tweede, omdat er een grote kans op recidive bestond bij de betrokkene, aangezien S was doorgestaan met het plegen van strafbare feiten nadat hij gedurende twee jaar in een speciale inrichting voor stelselmatige daders was geplaatst.
- 30 Bij besluit van 27 maart 2018 heeft de Staatssecretaris het door S gemaakte bezwaar tegen het besluit van 5 oktober 2017 ongegrond verklaard.
- 31 De rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (Nederland), waarbij door S beroep was ingesteld tegen dat besluit, heeft bij uitspraak van 18 oktober 2018 het besluit van 27 maart 2018 en dat van 5 oktober 2017 vernietigd op grond dat de aangescherpte glijdende schaal een „nieuwe beperking” vormde in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80.
- 32 De Staatssecretaris heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Raad van State (Nederland), de verwijzende rechter, en met name betoogd dat S, als deze nationale wettelijke regeling niet op hem zou mogen worden toegepast, gunstiger zou worden behandeld dan Unieburgers, hetgeen in strijd is met artikel 59 van het Aanvullend Protocol.

Hoofding waar C betrokken is

- 33 C, Turks staatsburger, verblijft sinds 3 mei 1976 rechtmatig in Nederland en is sinds 25 maart 1983 houder van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd.
- 34 Bij besluit van 22 april 2018 heeft de Staatssecretaris op grond van de aangescherpte glijdende schaal de verblijfsvergunning van C ingetrokken, hem opgedragen het Nederlandse grondgebied onmiddellijk te verlaten en een inreisverbod tegen hem uitgevaardigd voor dit grondgebied. Reden voor dit besluit was dat C sinds 1988 22 keer door de strafrechter was veroordeeld, meer

bepaald na 2012, voor diefstallen met braak, mishandelingen en handelen in harddrugs, en dat de totale duur van de onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraffen – 56 maanden – in relatie tot zijn rechtmatige verblijfsduur in Nederland voldeed aan de eisen van de aangescherpte glijdende schaal. Volgens de Staatssecretaris vormde het feit dat C tussen 1 september 1990 en 31 december 2000 zijn minderjarige dochter had misbruikt een bevestiging van zijn beoordeling dat het persoonlijke gedrag van de betrokkene een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormde voor een fundamenteel belang van de samenleving.

- 35 Bij besluit van 3 oktober 2018 heeft de Staatssecretaris het door C gemaakte bezwaar tegen dat besluit ongegrond verklaard.
- 36 Bij uitspraak van 24 juli 2019 heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Nederland), het door C ingestelde beroep tegen het besluit van 3 oktober 2018 ongegrond verklaard. Deze rechterlijke instantie heeft geoordeeld dat artikel 14 van besluit nr. 1/80 van toepassing was aangezien het persoonlijke gedrag van C een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormde voor een fundamenteel belang van de samenleving, en dat C zich in dit geval niet kon beroepen op artikel 13 van dat besluit.
- 37 C heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter en betoogd dat zijn persoonlijke gedrag geen actuele bedreiging vormde voor een fundamenteel belang van de samenleving en dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 in casu van toepassing was.

Hoofdgeding waarbij E betrokken is

- 38 E, Turks staatsburger, verblijft sinds 1981 rechtmatig in Nederland en is sinds 16 maart 1995 houder van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd.
- 39 Bij besluit van 30 mei 2018 heeft de Staatssecretaris op grond van de aangescherpte glijdende schaal de verblijfsvergunning van E ingetrokken, hem opgedragen het Nederlandse grondgebied onmiddellijk te verlaten en een inreisverbod tegen hem uitgevaardigd voor dit grondgebied. Reden voor dit besluit was dat E sinds 1990 13 keer door de strafrechter was veroordeeld, ook na 2012, en dat de totale duur van de onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraffen – 25 maanden – in relatie tot zijn rechtmatige verblijfsduur op dit grondgebied voldeed aan de eisen van de aangescherpte glijdende schaal. Daarnaast heeft de Staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat het persoonlijke gedrag van E een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormde voor een fundamenteel belang van de samenleving.
- 40 Bij besluit van 24 september 2018 is het bezwaar van E tegen het besluit van 30 mei 2018 ongegrond verklaard.
- 41 Bij uitspraak van 2 mei 2019 heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederland), het door E ingestelde beroep tegen het besluit van 24 september 2018 ongegrond verklaard en geoordeeld dat, ten eerste, de aangescherpte glijdende schaal weliswaar een „nieuwe beperking” vormde in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80, maar dat de draagwijdte van dit artikel werd begrensd door artikel 14 van dat besluit en, ten tweede, dat het in strijd zou zijn met artikel 59 van het Aanvullend Protocol om deze nationale wettelijke regeling niet toe te passen op E, aangezien hij dan in een gunstiger positie zou komen te verkeren dan Unieburgers.

- 42 E heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter en betoogd dat het toepassen van de aangescherpte glijdende schaal in strijd was met artikel 13 van besluit nr. 1/80 en dat hij niet in een gunstiger positie zou komen te verkeren dan een Unieburger indien die nationale wettelijke regeling niet op hem werd toegepast.

Prejudiciële vragen

- 43 De verwijzende rechter, bij wie hoger beroep is ingesteld tegen de in eerste aanleg gewezen vonnissen ten aanzien van S, C en E, is van oordeel dat de artikelen 13 en 14 van besluit nr. 1/80 uitlegging behoeven teneinde de hoofdgedingen te beslechten.
- 44 Deze rechter sluit niet uit dat de betrokken nationale wettelijke regeling, te weten het besluit van 26 maart 2012, dat voorziet in een aangescherpte glijdende schaal, kan worden aangemerkt als een „nieuwe beperking” in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80, aangezien deze regeling, anders dan de nationale wettelijke regeling die vóór de inwerkingtreding van het besluit van 26 maart 2012 van toepassing was, geen verbod meer bevat op intrekking van de verblijfsvergunning voor vreemdelingen die sinds ten minste twintig jaar legaal op het Nederlandse grondgebied verblijven, zodat het voor Turkse staatsburgers moeilijker wordt om gebruik te maken van hun recht van vrij verkeer op dit grondgebied.
- 45 De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of een Turks staatsburger die een verblijfsrecht heeft dat samenhangt met de rechten die zijn ontleend aan artikel 6 van besluit nr. 1/80 (zoals C) of artikel 7 van dat besluit (zoals S en E) zich kan beroepen op artikel 13 van dat besluit om te voorkomen dat een dergelijke nationale wettelijke regeling op hem wordt toegepast. De rechtspraak van het Hof geeft volgens hem op dit punt namelijk geen duidelijk antwoord.
- 46 De verwijzende rechter stelt vast dat het persoonlijke gedrag van de betrokkenen een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Volgens de rechtspraak van het Hof, met name de arresten van 18 juli 2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, punt 74), en 8 december 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, punt 82), kan een lidstaat op basis van een beoordeling van het persoonlijke gedrag van de betrokken Turkse staatsburger, waarbij het evenredigheidsbeginsel en grondrechten van deze staatsburger in acht worden genomen, hem op grond van artikel 14 van besluit nr. 1/80 de krachtens de artikelen 6 en 7 van dit besluit verleende rechten ontnemen indien hij een dergelijke bedreiging vormt. Uit artikel 14 van besluit nr. 1/80 volgt voorts dat artikel 13 van dat besluit wordt toegepast onder voorbehoud van beperkingen die zijn gerechtvaardigd om, met name, redenen van openbare orde.
- 47 De verwijzende rechter benadrukt dat in casu uit de uiteenzetting van de redenen voor het besluit van 26 maart 2012 volgt dat de vaststelling van de betrokken nationale wettelijke regeling is ingegeven door gewijzigde maatschappelijke opvattingen in Nederland over de bescherming van de openbare orde. Hij gaat in dit verband ervan uit dat het persoonlijke gedrag van S, C en E een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een belang van de samenleving, zodat het in beginsel mogelijk is hun verblijfsrecht krachtens artikel 14 van besluit nr. 1/80 te beëindigen. Deze rechter vraagt zich evenwel af of artikel 13 van besluit nr. 1/80 van toepassing is als een vreemdeling reeds rechten ontleent aan artikel 6 of artikel 7 van dat besluit en zo ja, hoe artikel 13 van besluit nr. 1/80 zich verhoudt tot artikel 14 ervan.

48 In die omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Kunnen Turkse staatsburgers die de rechten als bedoeld in artikel 6 of 7 van besluit nr. 1/80 bezitten, zich nog op artikel 13 van besluit nr. 1/80 beroepen?
- 2) Volgt uit artikel 14 van besluit nr. 1/80 dat Turkse staatsburgers zich niet meer op artikel 13 van besluit nr. 1/80 kunnen beroepen als zij wegens hun persoonlijke gedrag een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving?
- 3) Kan de nieuwe beperking dat het verblijfsrecht van Turkse staatsburgers ook na twintig jaar [rechtmatig verblijf] kan worden beëindigd op grond van de openbare orde, worden gerechtvaardigd met een beroep op de gewijzigde maatschappelijke opvattingen die tot die nieuwe beperking hebben geleid? Is daarbij voldoende dat de nieuwe beperking het doel van de openbare orde dient, of is ook vereist dat de beperking geschikt is om dat doel te bereiken en niet verder gaat dan daarvoor nodig is?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 49 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat het kan worden ingeroepen door Turkse staatsburgers die de in artikel 6 of artikel 7 van dit besluit neergelegde rechten genieten.
- 50 In dit verband volgt uit de bewoordingen van artikel 13 van besluit nr. 1/80 dat dit artikel een standstillbepaling bevat die de lidstaten verbiedt nieuwe beperkingen in te voeren met betrekking tot de toegang tot werkgelegenheid van Turkse werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun grondgebied legaal zijn.
- 51 Volgens vaste rechtspraak heeft deze standstillbepaling rechtstreekse werking (arrest van 21 oktober 2003, Abatay e.a., C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en is deze bepaling bedoeld om van toepassing te zijn op Turkse staatsburgers die nog niet in aanmerking komen voor rechten op het gebied van arbeid en, in samenhang daarmee, van verblijf krachtens artikel 6, lid 1, van dat besluit (arrest van 29 april 2010, Commissie/Nederland, C-92/07, EU:C:2010:228, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Deze standstillbepaling vindt haar bestaansreden in de omstandigheid dat de lidstaten de bevoegdheid om Turkse onderdanen tot hun grondgebied toe te laten en hun toe te staan voor het eerst aldaar arbeid te verrichten, hebben behouden, en zij beoogt een situatie te scheppen waarin de nationale autoriteiten zich onthouden van het vaststellen van bepalingen die de verwezenlijking van de doelstelling van besluit nr. 1/80 – invoering van het vrije verkeer van werknemers – hinderen, ook al mogen in de eerste fase van de geleidelijke totstandkoming van die fundamentele vrijheid, reeds bestaande nationale beperkingen op het gebied van de toegang tot de arbeidsmarkt blijven bestaan (zie in die zin arrest van 21 oktober 2003, Abatay e.a., C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punten 80 en 81).

- 52 Evenwel blijkt uit vaste rechtspraak eveneens dat die standstillbepaling in algemene zin de invoering verbiedt van alle nieuwe nationale maatregelen die tot doel of tot gevolg hebben dat aan de gebruikmaking door een Turks onderdaan van het vrije verkeer van werknemers op het nationale grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 voor de betrokken lidstaat (arresten van 29 maart 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punt 25, en 2 september 2021, Udlændingenævnet, C-379/20, EU:C:2021:660, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 53 Een dergelijke ruime uitlegging van de draagwijdte van de betrokken standstillbepaling is gerechtvaardigd in het licht van het doel van besluit nr. 1/80, namelijk invoering van het vrije verkeer van werknemers. Zowel een nieuwe beperking die de voorwaarden voor toegang tot de eerste beroepsarbeid van een Turkse werknemer of zijn gezinsleden strenger maakt als de beperking op toegang tot een door de rechten op het gebied van werk uit hoofde van artikel 6 of artikel 7 van dat besluit gewaarborgde arbeid in loondienst wanneer die werknemer of zijn gezinsleden die rechten eenmaal genieten, is namelijk in strijd met het doel van dat besluit om het vrije verkeer van die werknemers tot stand te brengen.
- 54 Zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, heeft het Hof in punt 81 van het arrest van 21 oktober 2003, Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572), geoordeeld dat een Turks onderdaan die reeds legaal in een lidstaat werkzaam is, niet meer door de standstillbepaling betreffende de toegang tot de arbeidsmarkt behoeft te worden beschermd, nu hij daar reeds toegang toe heeft gehad en hij voor zijn verdere loopbaan in de lidstaat van ontvangst de rechten heeft die artikel 6 van dat besluit hem uitdrukkelijk verleent.
- 55 Deze vaststelling betekent echter niet dat deze bepaling in een dergelijk geval buiten toepassing wordt gelaten. Zelfs indien een Turks staatsburger en zijn familieleden, die respectievelijk onder de artikelen 6 en 7 van besluit nr. 1/80 vallen, zich kunnen beroepen op de rechten die zij ontleen aan deze bepalingen teneinde zich te verzetten tegen beperkingen op hun uitoefening van het vrije verkeer zonder dat zij voorts hoeven aan te tonen dat deze beperkingen nieuw zijn en derhalve in strijd met die standstillbepaling, neemt dat namelijk niet weg dat beide situaties kunnen samenvallen.
- 56 Het Hof heeft voorts in punt 84 van het arrest van 21 oktober 2003, Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572), verduidelijkt dat de draagwijdte van artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet beperkt is tot Turkse onderdanen die reeds tot de arbeidsmarkt van een lidstaat behoren. Derhalve moeten laatstgenoemden worden geacht binnen de werkingssfeer van deze bepaling te vallen.
- 57 In casu volgt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de hoofdgedingen hun oorsprong vinden in het feit dat de bevoegde Nederlandse autoriteiten het verblijfsrecht van de betrokkenen hebben ingetrokken krachtens een nationale wettelijke regeling die is vastgesteld om redenen van openbare orde. Op basis van deze nationale wettelijke regeling, die is ingevoerd na de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 op het Nederlandse grondgebied, kunnen de bevoegde autoriteiten het verblijfsrecht intrekken van een Turkse werknemer die al meer dan twintig jaar legaal op dit grondgebied verblijft en daardoor rechten ontleent aan artikel 6, lid 1, derde streepje, of artikel 7, tweede alinea, van dit besluit, en hem uitzetten, wanneer hij een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.

- 58 In dat verband volgt uit de rechtspraak dat maatregelen van een lidstaat die criteria voor de legaliteit van Turkse onderdanen beogen vast te leggen en daarbij met name de voorwaarden op het gebied van verblijf van deze onderdanen op het betrokken grondgebied vaststellen of wijzigen, nieuwe beperkingen kunnen vormen in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 (zie in die zin arrest van 7 november 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punten 38 en 39).
- 59 Een nationale wettelijke regeling op basis waarvan de verblijfsrechten die de betrokkenen krachtens artikel 6, lid 1, derde streepje, of artikel 7, tweede alinea, van besluit nr. 1/80 bezitten, kunnen worden ingetrokken, beperkt bijgevolg hun recht op vrij verkeer ten opzichte van het recht op vrij verkeer dat zij bij de inwerkingtreding van dat besluit genoten en vormt derhalve een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van dat besluit.
- 60 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat het kan worden ingeroepen door Turkse staatsburgers die de in artikel 6 of artikel 7 van dit besluit neergelegde rechten genieten.

Tweede en derde vraag

- 61 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat Turkse staatsburgers zich op artikel 13 van dit besluit kunnen beroepen om te voorkomen dat een „nieuwe beperking” in de zin van deze bepaling op hen wordt toegepast op basis waarvan de bevoegde nationale autoriteiten van een lidstaat hun verblijfsrecht kunnen beëindigen op grond dat zij volgens deze autoriteiten een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Zo ja, dan wenst de verwijzende rechter te vernemen of en onder welke voorwaarden een dergelijke beperking krachtens artikel 14 van dat besluit kan worden gerechtvaardigd.
- 62 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 de lidstaten de mogelijkheid biedt om af te wijken van de toepassing van de bepalingen van dit besluit waarbij bepaalde rechten aan Turkse werknemers worden verleend.
- 63 Volgens dit artikel 14 kan de toepassing van de bepalingen van het deel van besluit nr. 1/80 met betrekking tot de werkgelegenheid en het vrije verkeer van werknemers immers worden onderworpen aan beperkingen die gerechtvaardigd zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.
- 64 Hieruit volgt dat een maatregel die in strijd is met het in artikel 13 van besluit nr. 1/80 neergelegde verbod op het nemen van nieuwe nationale maatregelen die tot doel of tot gevolg hebben dat aan de gebruikmaking door een Turks onderdaan van het vrije verkeer van werknemers op het nationale grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van dat besluit voor de betrokken lidstaat, kan worden gerechtvaardigd om de in artikel 14, lid 1, van dat besluit bedoelde redenen van openbare orde (zie in die zin arrest van 2 september 2021, Udlændingenævnet, C-379/20, EU:C:2021:660, punten 22 en 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 65 Voorts moet worden opgemerkt dat een Turks staatsburger die op grond van besluit nr. 1/80 een verblijfsrecht heeft in de lidstaat van ontvangst en aan wie om redenen van openbare orde een dergelijke beperking wordt opgelegd, deze beperking voor de nationale rechter kan betwisten door zich te beroepen op het in artikel 13 van dat besluit vervatte verbod om „nieuwe

beperkingen” vast te stellen, en op de onjuiste toepassing van artikel 14 van dat besluit. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan op artikel 13 van besluit nr. 1/80 bij de rechterlijke instanties van de lidstaten namelijk een beroep worden gedaan door Turkse staatsburgers op wie dit artikel van toepassing is, om ermee strijdige bepalingen van nationaal recht buiten toepassing te laten (arrest van 17 september 2009, Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Voorts heeft het Hof erkend dat een Turks staatsburger die krachtens besluit nr. 1/80 in de lidstaat van ontvangst een verblijfsrecht geniet, zich voor de nationale rechterlijke instanties van die lidstaat met succes op artikel 14, lid 1, van dat besluit kan beroepen om een met die bepaling strijdige nationale maatregel buiten toepassing te laten stellen (zie in die zin arrest van 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punt 51).

- 66 De in artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 bedoelde uitzondering, die een afwijking vormt van het vrije verkeer van werknemers (een fundamentele vrijheid), moet strikt worden opgevat en de draagwijdte ervan kan niet eenzijdig door de lidstaten worden bepaald (zie in die zin arrest van 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punt 81).
- 67 In casu vraagt de verwijzende rechter zich af onder welke voorwaarden een nieuwe maatregel in strijd met de standstillbepaling zoals de nationale maatregel die in de hoofdgedingen aan de orde is, op grond van eisen van openbare orde als gerechtvaardigd is te beschouwen. Hij vraagt zich met name af of de aanscherping van de glijdende schaal wegens gewijzigde maatschappelijke opvattingen waarin deze nationale maatregel voorziet voldoende rekening houdt met de restrictieve uitleg die aan het begrip „openbare orde” moet worden gegeven, en of die nog binnen de aan de betrokken lidstaat toekomende beoordelingsmarge valt.
- 68 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de lidstaten vrij blijven om de eisen van de openbare orde – met name als rechtvaardiging om van het fundamentele beginsel van vrij verkeer van personen af te wijken – af te stemmen op hun nationale behoeften, die per lidstaat en per tijdsgewricht kunnen verschillen (zie in die zin arrest van 22 mei 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punt 23). De uitoefening van deze discretionaire bevoegdheid is evenwel in meerdere opzichten afgebakend.
- 69 Uit punt 66 van het onderhavige arrest volgt dat de eisen van openbare orde strikt moeten worden opgevat.
- 70 Voorts volgt uit de rechtspraak dat de door de lidstaten vastgestelde maatregelen die onder deze eisen vallen en waarop artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 betrekking heeft, geschikt moeten zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel van bescherming van de openbare orde te waarborgen en niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (zie in die zin arrest van 2 september 2021, Udlændingenævnet, C-379/20, EU:C:2021:660, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 71 Wat de situatie van een Turks staatsburger betreft die sinds meer dan tien jaar in de lidstaat van ontvangst verblijft, zoals de betrokkenen, heeft het Hof voorts geoordeeld dat artikel 12 van richtlijn 2003/109 als referentiekader dient voor de toepassing van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80. Uit dit referentiekader volgt in de eerste plaats dat de betrokken langdurig ingezetene enkel kan worden verwijderd wanneer hij een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt, in de tweede plaats dat het besluit tot verwijdering niet op economische redenen mag berusten en in de derde plaats dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst, alvorens een dergelijk besluit te nemen, rekening dienen te houden met de duur van het verblijf van de betrokkene op het grondgebied van die lidstaat, zijn leeftijd, de gevolgen van een verwijdering voor de betrokkene en de leden van zijn

gezin alsook met het bestaan van banden van de betrokkene met het land van verblijf of het ontbreken van banden met het land van herkomst (zie in die zin arrest van 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punten 79 en 80).

- 72 Het Hof heeft geoordeeld dat maatregelen die zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, uitsluitend kunnen worden genomen wanneer – na een beoordeling per geval door de bevoegde nationale autoriteiten waarbij zowel het evenredigheidsbeginsel als de grondrechten van de betrokkene in acht worden genomen, in het bijzonder het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven – blijkt dat het persoonlijke gedrag van de betrokkene een actuele, reële en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt (arrest van 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punt 82).
- 73 Het Hof heeft verduidelijkt dat bij de vaststelling van het actuele karakter van deze bedreiging rekening moet worden gehouden met feiten die zich na het laatste besluit van de bevoegde autoriteiten hebben voorgedaan en die ertoe kunnen leiden dat de bedreiging die het gedrag van de betrokkene voor het betrokken fundamenteel belang zou vormen, verdwijnt of sterk vermindert (zie in die zin arrest van 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punt 84).
- 74 Gelet op een en ander moet worden geoordeeld dat de aanscherping van de glijdende schaal waarin de in de hoofdingen aan de orde zijnde nationale maatregel om redenen van openbare orde voorziet, in casu binnen de in artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 vermelde beoordelingsmarge van de bevoegde Nederlandse autoriteiten valt. Het beroep op de gewijzigde maatschappelijke opvattingen die tot die nieuwe beperking hebben geleid en het feit dat deze nieuwe beperking het doel van de openbare orde dient, kunnen voorts bijdragen tot de rechtvaardiging van die nieuwe beperking.
- 75 Het beroep op de gewijzigde maatschappelijke opvattingen en de op de openbare orde gebaseerde rechtvaardiging volstaan evenwel op zich niet om de in de hoofdingen aan de orde zijnde nationale maatregel die krachtens artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 is genomen, te rechtvaardigen. Dergelijke maatregelen moeten immers eveneens geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel van bescherming van de openbare orde te waarborgen en ze mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om te beoordelen. Bij deze beoordeling moet deze rechter rekening houden met de bij besluit nr. 1/80 verleende rechten, met name de rechten in de artikelen 6, 7 en 13 daarvan. Voorts staat het aan hem om te beoordelen of die maatregelen voorzien in een voorafgaande en individuele beoordeling van de huidige situatie van de betrokken Turkse werknemer, waarbij zowel het evenredigheidsbeginsel als zijn grondrechten in acht worden genomen, zoals uiteengezet in de punten 71 tot en met 73 van het onderhavige arrest.
- 76 Om te bepalen of de in de hoofdingen aan de orde zijnde wettelijke regeling aan deze eisen voldoet, kunnen in casu, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, de volgende factoren relevant zijn: ten eerste, dat het opleggen van een straf niet automatisch betekent dat het op grond van besluit nr. 1/80 aan de betrokkene verleende verblijfsrecht wordt ingetrokken en deze persoon van het Nederlandse grondgebied wordt verwijderd; ten tweede, het feit dat de bevoegde autoriteiten die voornemens zijn een dergelijk intrekingsbesluit vast te stellen, rekening moeten houden met de duur van het verblijf van de betrokkene in Nederland, zijn leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in die lidstaat en de mate waarin hij bindingen heeft met het land van herkomst en uiteindelijk een afweging moeten maken tussen enerzijds de zwaarte van de

straf die aan de betrokkene wordt opgelegd ter bestraffing van het strafbare feit dat deze persoon heeft begaan en anderzijds de duur van het verblijf van deze persoon; ten derde, het feit dat deze autoriteiten bij de vaststelling van een dergelijk besluit niet alleen rekening moeten houden met de omstandigheid of deze persoon herhaaldelijk, gedurende verschillende jaren, strafbare feiten heeft begaan, maar ook met andere factoren, zoals het feit dat deze persoon na zijn veroordeling zijn gedrag op een positieve manier heeft veranderd – met name door spijt te betuigen, te stoppen met het gebruik van verdovende middelen, een studie te beginnen – of dat die persoon daarentegen de feiten waarvoor hij is veroordeeld, ontkent of bagatelliseert.

- 77 Bijgevolg moet op de tweede en de derde vraag worden geantwoord dat artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat Turkse staatsburgers die volgens de bevoegde nationale autoriteiten van de betrokken lidstaat een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een belang van de samenleving vormen, zich op artikel 13 van dat besluit kunnen beroepen om te voorkomen dat op hen een „nieuwe beperking” in de zin van deze bepaling wordt toegepast op basis waarvan die autoriteiten hun verblijfsrecht om redenen van openbare orde kunnen beëindigen. Een dergelijke beperking kan op grond van artikel 14 van dat besluit gerechtvaardigd zijn voor zover zij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel van bescherming van de openbare orde te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

Kosten

- 78 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije**

moet aldus worden uitgelegd dat

het kan worden ingeroepen door Turkse staatsburgers die de in artikel 6 of artikel 7 van dit besluit neergelegde rechten genieten.

- 2) Artikel 14 van besluit nr. 1/80**

moet aldus worden uitgelegd dat

Turkse staatsburgers die volgens de bevoegde nationale autoriteiten van de betrokken lidstaat een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een belang van de samenleving vormen, zich op artikel 13 van dat besluit kunnen beroepen om te voorkomen dat op hen een „nieuwe beperking” in de zin van deze bepaling wordt toegepast op basis waarvan die autoriteiten hun verblijfsrecht om redenen van openbare orde kunnen beëindigen. Een dergelijke beperking kan op grond van artikel 14 van dat besluit gerechtvaardigd zijn voor zover zij geschikt is om de

verwezenlijking van het nagestreefde doel van bescherming van de openbare orde te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

Prechal

Arastey Sahún

Biltgen

Wahl

Passer

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 februari 2023.

De griffier

A. Calot Escobar

De kamerpresident

A. Prechal